

Vergaderjaar 2017–2018

34 984

Wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de Richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU 2017, L 137/22)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 mei 2018 en het nader rapport d.d. 25 juni 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 maart 2018, no. 2018000524, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de Richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU 2017, L 137/22), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU 2017, L 137/22) (hierna: de richtlijn). Een van de doelstellingen van de richtlijn is de traceerbaarheid van vuurwapens binnen de EU te verbeteren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht voor wat betreft het verenigingsvereiste als voorwaarde voor wapenverlof en de gegevensverstrekking door de korpschef een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 maart 2018, nr. 2018000524, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2018, nr. W16.18.0062/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel dat strekt tot implementatie van Richtlijn 2017/853² (hierna: de richtlijn) aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht voor wat betreft het verenigingsvereiste als voorwaarde voor een wapenverlof en de gegevensverstrekking door de korpschef een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De tekst van het advies en een reactie daarop treft u hieronder aan.

1. Verenigingsvereiste als voorwaarde voor wapenverlof

a. Goedkeuring van schietsportverenigingen

De richtlijn bepaalt dat een sportschutter een semiautomatisch vuurwapen kan verwerven en voorhanden hebben, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.³ Een van die voorwaarden is het lidmaatschap van een schietvereniging. Het wetsvoorstel implementeert deze voorwaarde. Daarbij voorziet het voorstel in de voorwaarden waaronder de Minister goedkeuring verleent aan een dergelijke vereniging.⁴ Op grond van het voorstel onthoudt de Minister zijn goedkeuring als er reden is om te vrezen dat door de vereniging of zijn leden misbruik wordt of zal worden gemaakt van wapens of munitie.⁵

De Afdeling mist een toelichting op dit laatste vereiste. Daarbij acht de Afdeling ten eerste van belang dat nader geconcretiseerd wordt wanneer sprake is van vrees voor misbruik. Weliswaar is er een praktijk op basis van de thans geldende Circulaire wapens en munitie, maar nu dit criterium imperatief op wetsniveau gaat gelden, is het wenselijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld.

Ten tweede dient nader te worden gemotiveerd dat wanneer vrees voor misbruik door leden bestaat, dit tot gevolg moet hebben dat goedkeuring aan de vereniging moet worden onthouden. Niet duidelijk wordt waarom niet kan worden volstaan met het niet verlenen dan wel intrekken van een wapenverlof aan de betreffende persoon. Evenmin wordt duidelijk in hoeverre bepaald gedrag van de leden aan de vereniging kan worden toegerekend. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de vrijheid van vereniging in dit licht.⁶

De Afdeling adviseert vorenstaande nader te motiveren en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

Vrees voor misbruik is op grond van artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de Wet wapens en munitie een weigeringsgrond voor een zelfstandig wapenverlof. In het voorgestelde artikel met betrekking tot de goedkeuring (hierna: erkenning) van een schietvereniging is bepaald dat de Minister de erkenning weigert indien er reden is om te vrezen dat door de vereniging of door zijn leden misbruik zal worden gemaakt van wapens

² Richtlijn 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEU 2017, L 137/22)

³ Artikel 6 van de richtlijn, waarmee artikel 6, zesde lid, van richtlijn 91/477/EEG wordt gewijzigd.

⁴ Voorgesteld artikel 6b van de Wwm.

⁵ Voorgesteld artikel 6b, derde lid, van de Wwm.

⁶ In paragraaf 3.2 van de toelichting wordt alleen ingegaan op het vereiste om een lidmaatschap van een vereniging verplicht te stellen.

of munitie. Dit is gedaan omdat de toets op vrees voor misbruik bij schietverenigingen niet altijd kan verlopen via de individuele wapenverloven van de leden van de vereniging. Niet alle leden van een schietvereniging zullen een eigen wapen met bijbehorend verlof hebben, terwijl er door of op de vereniging wel wapens beschikbaar worden gesteld om hiermee te oefenen. Ten aanzien van personen die geen wapenverlof aanvragen kan niet op grond daarvan getoetst of sprake is van vrees voor misbruik van wapens en munitie ontbreekt moet deze toets via de erkenning van de vereniging verlopen.

Het intrekken van een individueel wapenverlof is geen alternatief voor het intrekken van de erkenning van de vereniging. In de eerste plaats is, zoals hierboven is toegelicht, van een individueel wapenverlof niet altijd sprake. In die gevallen is er dus geen wapenverlof om in te trekken. Daarnaast is ook ander misbruik mogelijk, dat niet kan worden voorkomen door intrekking van een individueel wapenverlof. Ook zonder een individueel wapenverlof heeft, geeft het lidmaatschap van de vereniging immers toegang tot wapens. Een vereniging die geen maatregelen treft tegen misbruik door personen te weren waarvan gevreesd moet worden dat zij misbruik zullen maken van wapens of munitie, biedt een onvoldoende veilig kader voor de uitoefening van de schietsport. Dit brengt een risico voor de veiligheid van derden. Het gaat daarbij niet zozeer om de vraag of het bedoelde misbruik aan de vereniging moet of kan worden wordt toegerekend, maar om de vraag of de vereniging een voldoende veilig kader biedt voor de uitoefening van de schietsport. Hierin is de rechtvaardiging van de inbreuk op de vrijheid van vereniging gelegen.

De betreffende bepaling in artikel E van het wetsvoorstel en de toelichting hierbij zijn in het wetsvoorstel aangevuld om dit te verduidelijken.

b. Intrekkingsmogelijkheden

Voorts constateert de Afdeling dat in het voorstel wel wordt geregeld wanneer goedkeuring aan een vereniging wordt onthouden, maar niet wordt ingegaan op de mogelijkheden van intrekking van een eenmaal verleende goedkeuring. Daarbij wordt niet duidelijk of beoogd wordt met de in de Wwm opgenomen algemene intrekkingsgronden te volstaan⁸ en wat de gevolgen voor het wapenverlof van individuele leden zijn, wanneer een dergelijke intrekking van goedkeuring zich zou voordoen.⁹

De Afdeling adviseert vorenstaande nader te motiveren en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

Naar aanleiding van de eerste redactionele opmerking van de Afdeling in de bijlage is het begrip goedkeuring in het voorgestelde artikel 6b Wwm gewijzigd in erkenning. Op grond van artikel 7, tweede lid, onderdeel d, van de Wwm kunnen alle in de wet genoemde erkenningen, consenten, vergunningen, verloven en ontheffingen worden gewijzigd of ingetrokken indien niet meer wordt voldaan aan de vereisten voor de verlening daarvan. Deze intrekkingsgrond geldt dus ook voor de erkenning van de vereniging. Als de erkenning wordt ingetrokken betekent dat voor de individuele verlofhouders die lid zijn van deze vereniging dat zij (ook) lid zouden moeten worden van een andere vereniging, teneinde hun verlof te behouden.

⁸ Artikel 7, tweede lid, Wwm.

⁹ Bijvoorbeeld of dit verlof kan worden gehandhaafd indien een lidmaatschap van een andere vereniging wordt aangevraagd.

c. Verzamelaars

Ten aanzien van verzamelaars van wapens vereist de richtlijn geen lidmaatschap van een vereniging, maar wel een monitoringsysteem.¹⁰ Het voorstel voorziet in een ontheffingsmogelijkheid voor een erkend museum of verzamelaar.¹¹ Uit de tekst van het voorstel en de toelichting is evenwel onduidelijk of voor verzamelaars ook op grond van het voorstel het verenigingsvereiste gaat gelden.¹² Nu de situatie ten aanzien van de schietsport op wettelijk niveau wordt geregeld, is het van belang dat helder is in hoeverre de situatie voor verzamelaars door dit voorstel wordt gewijzigd.

De Afdeling adviseert dit te verduidelijken in de toelichting en het voorstel.

De verplichting op grond van artikel 6b Wwm gaat in eerste instantie alleen gelden voor zwaardere schietsportdisciplines. Op dit moment is het niet de bedoeling dat verzamelaars op grond van het voorgestelde artikel verplicht worden lid te zijn van een vereniging. De toelichting bij het wetsvoorstel zoals die aan de Afdeling is voorgelegd was hierover niet duidelijk en is aangepast. De verzamelaar moet volgens de richtlijn wel als zodanig erkend worden. In de nog in ontwerp zijnde algemene maatregel van bestuur worden daarvoor inhoudelijke eisen met betrekking tot een verzamelplan en de registratie van wapens opgenomen.

2. Gegevensverstrekking door de korpschef

Het voorstel voorziet in de verstrekking van persoonsgegevens door de korpschef aan de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten. Het gaat daarbij om gegevens over verleende vergunningen maar ook over de weigering om vergunningen te verlenen op grond van veiligheidsoverwegingen of in verband met de betrouwbaarheid van de aanvrager.¹³ Deze gegevens moeten op grond van de richtlijn in een door de Europese Commissie voorzien systeem worden uitgewisseld.¹⁴

De Afdeling constateert dat op grond van het voorstel en de richtlijn nog niet duidelijk is om welke gegevens het gaat en voor welk doel deze worden verzameld. Het door de Commissie op te stellen systeem is nog niet beschikbaar. Gelet hierop is nog niet bekend welke gegevens in dit systeem zullen moeten worden opgenomen en hoeveel ruimte de lidstaten daarbij hebben. De Afdeling adviseert om ten behoeve van de mogelijke ruimte binnen de bandbreedte van het systeem in het voorstel te voorzien in een grondslag om nadere specificaties bij amvb te kunnen regelen.

De Afdeling constateert terecht dat nog niet duidelijk is welke gegevens precies op grond van de richtlijn in een door de Europese Commissie te voorzien systeem moeten worden uitgewisseld. Er moet, gelet op de

¹⁰ Artikel 6 van de richtlijn, waarmee artikel 6, derde lid, tweede paragraaf, van richtlijn 91/477/EEG wordt gewijzigd.

¹¹ Voorgesteld artikel 4, derde lid, van de Wwm.

¹² Voorgesteld artikel 6b, eerste lid, van de Wwm, is zodanig algemeen geformuleerd dat ook verzamelaarsverenigingen hieronder zouden kunnen worden begrepen, maar het tweede lid ziet blijkens onderdeel b specifiek op schietsportverenigingen. De artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 6b Wwm, onderdeel E verwijst naar het thans in de Circulaire wet wapens en munitie opgenomen verenigingsvereiste (paragraaf 3.1.1). Paragrafen 2.4 en 4.6 bieden evenmin uitsluitel.

¹³ Voorgesteld artikel 37 van de Wwm.

¹⁴ Artikel 14 van de richtlijn, waarmee artikel 13, vijfde lid, van richtlijn 91/477/EEG wordt gewijzigd.

verplichtingen onder de Algemene verordening gegevensbescherming, van worden uitgegaan dat alleen gegevens worden uitgewisseld noodzakelijk zijn om te voldoen aan de verplichting bedoeld in artikel 13, vierde lid, van de richtlijn. Uit het systeem zal blijken hoe de Commissie de richtlijn op dit punt uitlegt.

Het advies van de Afdeling is daarom opgevolgd en in het voorgestelde artikel 37 van de Wwm is een grondslag voor nadere regeling in dit kader opgenomen.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn allemaal overgenomen. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in de wettekst en de memorie van toelichting aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.18.0062/II

- In artikel 6b van het voorstel het begrip goedkeuring vervangen door erkenning (Aanwijzingen voor de regelgeving nrs. 2.47, 5.17 en 5.18).
- In het voorgestelde artikel 32a, eerste lid, «vervaardigd of op de markt gebracht» vervangen door «op of na 14 september 2018 vervaardigd of ingevoerd in de Europese Unie» (de tekst van de richtlijn in artikel 4, eerste lid).
- In de memorie van toelichting melding maken van de wijziging van de richtlijn 91/477/EEG bij richtlijn nr. 2008/51EG.¹⁵

¹⁵ Richtlijn 2008/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 tot wijziging van Richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2008, L 179/5).